



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 581/2021-16

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Petra Molnára (predseda senátu), zo sudkyne Jany Laššákovej a sudcu Ľuboša Szigetiho v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky obchodnej spoločnosti **NUBIUM, s. r. o.**, Trenčianska 55, Bratislava, IČO 47 545 674, zastúpenej JUDr. Jánom Mišúrom, PhD., advokátom, Záhradnícka 27, Bratislava, proti rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 6 Sžk 1/2020 zo 16. júna 2021 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľky a skutkový stav veci

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 29. septembra 2021 domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 20 ods. 1, 2 a 4, čl. 35 ods. 1 a 2 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 11 ods. 1, 2 a 4, čl. 26 ods. 1 a 2 a čl. 36 ods. 1 a 2 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), ako aj práva podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) č. k. 6 Sžk 1/2020 zo 16. júna 2021 (ďalej len „napadnutý rozsudok najvyššieho súdu“). Zároveň navrhuje, aby ústavný súd zrušil napadnutý rozsudok najvyššieho súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie, a žiada o priznanie náhrady trov konania v sume 460,90 eur.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že mesto Nitra ako príslušný stavebný úrad (ďalej aj „prvostupňový správny orgán“) rozhodnutím č. 4361/2016-008-Re z 10. mája 2017 zamietlo žiadosť sťažovateľky o zmenu doby trvania reklamnej stavby (1 ks reklamnej stavby typu „Billboard“ umiestnenej na objekte reštaurácie na autobusovej stanici v Nitre s rozmerom reklamnej plochy 5,1 × 2,4 m) z dôvodu, že jej umiestnenie je v rozpore s platným územným plánom mesta Nitra (ďalej len „územný plán“). Proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu podala sťažovateľka odvolanie, o ktorom rozhodol Okresný úrad Nitra, odbor výstavby a bytovej politiky (ďalej len „druhostupňový správny orgán“) rozhodnutím č. OU-NR-OVBP2-2017/030929-2 z 20. septembra 2017 tak, že potvrdil rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu a odvolanie sťažovateľky zamietol. Proti rozhodnutiu druhostupňového správneho orgánu podala sťažovateľka správnu žalobu podľa Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“). Krajský súd v Nitre (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom č. k. 11 S 221/2017-112 zo 17. júla 2019 (ďalej len „rozsudok krajského súdu“) žalobu zamietol.

3. Krajský súd uviedol, že prvostupňový správny orgán aj druhostupňový správny orgán postupovali v súlade s ustanoveniami zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov a zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“), keď podanú žiadosť sťažovateľky o zmenu doby trvania reklamnej stavby posudzovali nielen vo vzťahu k tomu, či táto bola podaná oprávneným subjektom a včas, či k nej boli predložené všetky relevantné listiny preukazujúce právny vzťah k pozemku, na ktorom je umiestnená, či bol uhradený správny poplatok, ale aj z hľadiska § 62 ods. 4 stavebného zákona, t. j. či by umiestnenie alebo užívanie reklamnej stavby mohlo ohroziť verejný záujem chránený stavebným zákonom a osobitnými predpismi. V tejto súvislosti krajský súd všeobecne konštatoval, že ak je stavba v rozpore s územným plánom, ide o stavbu v rozpore s verejným záujmom chráneným stavebným zákonom. Po takomto zistení už nemá právny význam ďalšie zisťovanie súladu či nesúladu takejto stavby s verejnými záujmami chránenými osobitnými predpismi (body 20 až 23 odôvodnenia rozsudku krajského súdu). Správne orgány teda dospeli k správne právnemu záveru, že reklamná stavba je v rozpore s platným územným plánom, keďže spadá do zóny, pre ktorú je stanovený regulatív neprípustnosti umiestňovania reklamných stavieb typu billboard v centrálnej mestskej zóne mesta Nitra.

4. Sťažovateľka podala proti rozsudku krajského súdu kasačnú sťažnosť, ktorú najvyšší súd napadnutým rozsudkom zamietol. Najvyšší súd poukázal na právny záver krajského súdu, podľa ktorého mesto Nitra pri určovaní podmienok pre umiestňovanie reklamných stavieb uplatnilo svoju kompetenciu prijatím územného plánu mesta Nitra (schváleného Mestským zastupiteľstvom v Nitre uznesením č. 169/03-MZ z 22. mája 2003) a jeho zmenami a doplnkami č. 5 schválenými Mestským zastupiteľstvom v Nitre uznesením č. 195/2015-MZ zo 11. júna 2015, ktorým zmenilo regulatívy pre umiestňovanie reklamných stavieb v centrálnej mestskej zóne tak, že ich zakázalo. Poukázal na zákonné kritérium vyplývajúce z § 62 ods. 4 stavebného zákona (ohrozenie verejného záujmu pri umiestnení alebo užívaní reklamnej stavby), pričom práve územnoplánovacia dokumentácia sprítomňuje požiadavku ochrany verejného záujmu. Tiež uviedol, že aj judikatúra

najvyššieho súdu akceptovala právny záver, že verejným záujmom sa rozumie súlad s územnoplánovacou dokumentáciou.

5. Najvyšší súd zdôraznil, že reklamná stavba je stavbou podľa § 43 ods. 2 stavebného zákona, preto „*územné plánovanie stanovením regulatívov pokrýva i umiestňovanie reklamných stavieb (a to bez ohľadu na skutočnosť, že v zmysle § 39a ods. 3 stavebného zákona sa na umiestnenie reklamnej stavby rozhodnutie o umiestnení nevyžaduje)*.“ (pozri body 22 a 27 odôvodnenia napadnutého rozsudku najvyššieho súdu).

6. Najvyšší súd poukázal na to, že základom argumentácie sťažovateľky bolo tvrdenie o nesúlade záväznej časti územného plánu s ústavou a so zákonom. V súvislosti s uvedeným najvyšší súd odkázal na bod 23 odôvodnenia napadnutého rozsudku krajského súdu, ktoré považoval za dostatočné a stotožnil sa s ním. Krajský súd v dotknutom bode odôvodnenia uviedol, že zákonnosť či už obsahu všeobecne záväzného nariadenia, uznesenia, alebo postupu pri ich prijatí je možné preskúmať len v osobitnom konaní na návrh prokurátora, a pokiaľ nedôjde k vysloveniu nesúladu všeobecne záväzného nariadenia so zákonom alebo k zrušeniu uznesenia, je potrebné vychádzať z prezumpcie ich zákonnosti. Nesúlad právnej normy nižšej právnej sily s ústavou je oprávnený vysloviť len ústavný súd.

II.

Argumentácia sťažovateľky

7. Sťažovateľka v rámci svojej sťažnostnej argumentácie predovšetkým tvrdí, že rozhodnutia správnych orgánov v jej veci a následne aj rozsudok krajského súdu a napadnutý rozsudok najvyššieho súdu sú nezákonné, nedostatočne odôvodnené a porušujúce označené práva. Podstata jej argumentácie spočíva v námietke právneho posúdenia otázky „*možnosti aplikácie... Všeobecne záväzného nariadenia mesta Nitra, ktorým bola schválená záväzná časť územného plánu mesta Nitra spôsobom, ktorý vo svojich dôsledkoch pri individuálnej rozhodovacej činnosti správneho orgánu obmedzuje vlastnícke právo vlastníka pozemku v podobe užívania jeho veci dočasne prenesené zmluvne za odplatu na Sťažovateľa... ako aj právo podnikat' prevádzkovateľa reklamnej stavby/Sťažovateľa a to bez zákonného splnomocnenia, bez náhrady...*“. Sťažovateľka namieta, že interpretácia § 11 ods. 5, resp. § 13 ods. 3 písm. b) stavebného zákona krajským súdom a najvyšším súdom pri aplikácii Všeobecne záväzného nariadenia mesta Nitra č. 3/2003 v znení jeho dodatku č. 5 je v rozpore so systematickou, ktorá je zrejماً z § 39a ods. 3 písm. e), § 126 a § 140a stavebného zákona, ako aj s garanciami už označených práv (osobitne vlastníckeho práva a práva podnikat'). Podľa názoru sťažovateľky je zrejماً, že s ohľadom na arbitrárne, ničím nepodložené stanovenie územia s obmedzeným výkonom vlastníckych práv a obmedzením podnikania, kde sa nesmie umiestňovať reklamná stavba typu billboard (s konkrétnym rozmerom), postupovalo mesto Nitra nezákonne a neústavne, čo sa prejavilo pri vydávaní individuálnych správnych aktov pri rozhodovaní o individuálnych právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ako to je z dôvodov prezentovaných sťažovateľkou v danom prípade.

8. Podľa sťažovateľky krajský súd a najvyšší súd svoje rozsudky dostatočne neodôvodnili, sú nepreskúmateľné a založené na arbitrárnych právnych záveroch. Interpretácia a právny názor krajského súdu a najvyššieho súdu, ktoré v otázkach garancií základného práva vlastniť majetok a základného práva podnikat' nezaujali a/alebo zaujali stanovisko v príkrom rozpore s ich obsahom, je natoľko arbitrárna a nelogická, že je z ústavného hľadiska neospravedlňiteľná a neudržateľná, pričom má za následok porušenie základného práva sťažovateľky na súdnu ochranu, resp. práva na spravodlivý súdny proces.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

9. Podstatou ústavnej sťažnosti je tvrdené porušenie základného práva na súdnu ochranu, resp. práva na spravodlivý proces (čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 36 ods. 1 a 2 listiny, čl. 6 ods. 1 dohovoru), práva vlastniť majetok (čl. 20 ods. 1, 2 a 4 ústavy, čl. 11 ods. 1, 2 a 4 listiny, čl. 1 dodatkového protokolu) a základného práva podnikat' (čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 26 ods. 1 a 2 listiny) napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu. Sťažovateľka tvrdí, že právne závery najvyššieho súdu sú arbitrárne a nedostatočne odôvodnené. Predovšetkým namieta zákonnosť, resp. ústavnosť regulácie umiestňovania reklamných stavieb prostredníctvom záväznej časti územného plánu, ktorá podľa nej predstavuje neprípustný zásah, resp. porušenie ňou v bode 1 označených práv podľa ústavy, listiny, dohovoru a dodatkového protokolu.

III.1. K namietanému porušeniu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1, 2 ústavy, čl. 36 ods. 1, 2 listiny a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu:

10. Napadnutý rozsudok najvyššieho súdu bol vydaný v súdnom správnom konaní. Správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Len sekundárne je kritériom poskytovania tejto ochrany zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Inými slovami, správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaniu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, proti ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná. Správny súd spravidla nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy (IV. ÚS 596/2012, III. ÚS 502/2015).

11. Článok 46 ods. 2 ústavy zaručuje ústavné právo fyzických osôb a právnických osôb, ktoré obhajiteľným spôsobom tvrdia, že boli na svojich právach ukrátené rozhodnutím orgánu verejnej správy, obrátiť sa na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví

inak, pričom z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Obhájiteľnosť tvrdenia v danom prípade znamená, že vzhľadom na právnu úpravu a na okolnosti prípadu bolo konkrétne rozhodnutie orgánu verejnej správy spôsobilé zasiahnuť do práv alebo právom chránených záujmov fyzických osôb alebo právnických osôb, ktoré tvrdia, že boli rozhodnutím orgánu verejnej správy dotknuté. V tomto rozsahu (pokiaľ ide o garantovanie práva na prístup k súdu) predstavuje čl. 46 ods. 2 ústavy *lex specialis* vo vzťahu k všeobecnejšiemu ustanoveniu čl. 46 ods. 1 ústavy. Aj v prípadoch, keď právo na prístup k súdu účastníka súdneho konania má svoj ústavný základ v čl. 46 ods. 2 ústavy, je súd konajúci vo veci viazaný princípmi spravodlivého súdneho konania vyplývajúcimi z čl. 46 ods. 1 ústavy.

12. Obsah základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy nespočíva iba v oprávnení každého domáhať sa ochrany svojich práv na súde. Zahŕňa taktiež právo na určitú kvalitu súdneho konania definovanú procesnými garanciami spravodlivého súdneho konania, ako je napr. právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpoveď na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, ktorá má byť v konkrétnom prípade poskytnutá. Zásada spravodlivosti obsiahnutá v práve na spravodlivé súdne konanie totiž vyžaduje, aby súdy založili svoje rozhodnutia na dostatočných a právne relevantných dôvodoch zodpovedajúcich konkrétnym okolnostiam prerokúvanej veci (m. m. III. ÚS 305/08). Všeobecný súd však nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania. Odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, preto postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (IV. ÚS 115/03).

13. Ústavný súd konštatuje, že právna úprava reklamných stavieb bola zavedená do právneho poriadku Slovenskej republiky zákonom č. 293/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, ktorý nadobudol účinnosť 2. januára 2015. Jeho cieľom bolo zefektívnenie regulácie reklamných stavieb zabezpečením silných a zároveň spravodlivých nástrojov pre mestá, obce a štát, keďže vizuálny smog predstavoval v Slovenskej republike dlhodobý neriešený problém, ktorý negatívne vplýval nielen na bezpečnosť cestnej premávky, ale do veľkej miery aj na vzhľad miest a obcí, ako aj scenériu krajiny, s ktorou sa stretávame na našich cestách. Pod pojmom vizuálny smog pritom treba chápať umiestňovanie reklamných stavieb – bilbordov, bigbordov a iných reklamných zariadení.

14. Podľa § 62 ods. 4 stavebného zákona ak by sa uskutočnením alebo užívaním stavby mohli ohroziť verejné záujmy chránené týmto zákonom a osobitnými predpismi alebo neprimerane obmedziť či ohroziť práva a oprávnené záujmy účastníkov vo väčšom rozsahu, než sa počítalo v územnom rozhodnutí, stavebný úrad žiadosť o stavebné povolenie zamietne.

15. Rovnako to bolo aj v tejto veci sťažovateľky, ktorá požiadala prvostupňový orgán verejnej správy (stavebný úrad) o zmenu doby trvania reklamnej stavby (bod 2), ktorá bola dočasne povolená rozhodnutím mesta Nitra na dobu určitú. Dodatkom č. 5 k Všeobecne záväznému nariadeniu mesta Nitry č. 3/2003, ktorým sa vyhlasuje záväzná časť územného plánu mesta Nitry, bolo umiestnenie bilbordov ako reklamných stavieb v centrálnej mestskej zóne zakázané.

16. Po preskúmaní napadnutého uznesenia najvyššieho súdu ústavný súd konštatuje, že z jeho odôvodnenia (v spojení s rozsudkom krajského súdu) vyplýva právna argumentácia, v ktorej správne súdy objasnili sťažovateľke, ktoré ustanovenia právnych predpisov považovali za právny základ, z ktorého obec/mesto odvodzuje svoju kompetenciu obstarat' a schvaľovať územnoplánovacia dokumentácia. Poukázali na obsah (legálnu definíciu) územného plánovania, ktorého obsahom je sústavné a komplexné riešenie priestorového usporiadania a funkčného využívania územia obce/mesta. Reklamná stavba je v zmysle § 43 ods. 2 stavebného zákona stavbou, preto obsahom územného plánovania môže byť aj stanovenie záväzných regulatívov pre umiestňovanie reklamných stavieb. Najvyšší súd uviedol, že správne orgány o žiadosti sťažovateľky o zmenu doby trvania reklamnej stavby rozhodovali podľa § 62 ods. 4 stavebného zákona, ktorý stanovuje povinnosť skúmať, či umiestnenie alebo užívanie reklamnej stavby nepredstavuje ohrozenie verejného záujmu chráneného stavebným zákonom a osobitnými predpismi. Územnoplánovacia dokumentácia sprítomňuje požiadavku ochrany verejného záujmu v zmysle § 62 ods. 4 stavebného zákona, pričom aj v zmysle judikatúry najvyššieho súdu verejným záujmom je súlad s platnou územnoplánovacou dokumentáciou. Správne orgány pritom identifikovali rozpor s územným plánom, keďže predmetná reklamná stavba bola umiestnená v centrálnej mestskej zóne mesta Nitra, kde je umiestňovanie takýchto reklamných stavieb neprípustné. Správne súdy sa vysporiadali s námietkou o nesúlade územného plánu (všeobecne záväzného nariadenia) so špecifikovanými právnymi predpismi, pričom uviedli, že takýto nesúlad možno namietat' a skúmať v osobitnom konaní iniciovanom aktívne legitimovanými subjektmi (zainteresovaná verejnosť, prokurátor), pričom sťažovateľka mala k dispozícii príslušné právne prostriedky (pripomienky k územnému plánu, podnet prokurátorovi), medzi ktoré ale nepatrí všeobecná správna žaloba.

17. Právny záver najvyššieho súdu nevykazuje znaky arbitrárnosti, zjavnej neodôvodnenosti či svojvôle, čo by bolo možné konštatovať len v prípade, ak by sa natoľko odchyľil od znenia príslušných ustanovení zákona, že by tým poprel jeho účel a význam (m. m. III. ÚS 264/05, I. ÚS 23/2010). Po preskúmaní napadnutého rozsudku najvyššieho súdu ústavný súd argumentáciu sťažovateľky nevyhodnotil ako spôsobilú spochybnit' jeho ústavnú udržateľnosť.

18. Na základe už uvedených skutočností ústavný súd odmietol túto časť ústavnej sťažnosti podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ako zjavne neopodstatnenú.

III.2. K namietanému porušeniu základného práva podnikat' podľa čl. 35 ods. 1, 2 ústavy a podľa čl. 26 ods. 1, 2 listiny, základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1, 2 a 4 ústavy a podľa čl. 11 ods. 1, 2 a 4 listiny a práva na pokojné užívanie majetku podľa čl. 1 dodatkového protokolu napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu:

19. K namietanému porušeniu sťažovateľkou označených hmotných práv podľa ústavy, listiny a dodatkového protokolu je potrebné uviesť, že sťažovateľka namieta porušenie týchto práv v spojení s alebo vo vecnej nadväznosti na namietané porušenie jej základného práva na súdnu ochranu. Keďže ústavný súd dospel k záveru, že v danom prípade nedošlo k porušeniu základného práva na súdnu právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, podľa čl. 36 ods. 1 a 2 listiny a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, je z povahy veci zrejmé, že nemohlo dôjsť ani k porušeniu týchto sťažovateľkou označených práv, keďže stanovené obmedzenia v podobe zákazu umiestňovania billboardov na vymedzených územiach, ktorými malo byť nepriamo zasiahnuté do práva podnikat', a tým aj nadobúdať majetok, boli vykonané na základe zákona a vo verejnom záujme, pričom tieto skutočnosti boli pre sťažovateľku známe ešte pred podaním žiadosti o zmenu trvania reklamnej stavby. Výsledok správneho konania a v konečnom dôsledku aj napadnutého súdneho konania bol pre sťažovateľku predvídateľný. Preto ani podľa názoru ústavného súdu neexistuje relevantná súvislosť medzi napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu a označenými právami sťažovateľky, ktorá by ústavnému súdu umožnila vysloviť ich porušenie.

20. Ústavný súd preto pri predbežnom prerokovaní ústavnú sťažnosť sťažovateľky v tejto časti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

21. Ústavný súd už len pre úplnosť dodáva, že v skutkovo a právne obdobnej veci sťažovateľky k rovnakým záverom dospel už aj iný senát v uznesení č. k. IV. ÚS 480/2021 z 5. októbra 2021.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 2. decembra 2021

Peter Molnár
predseda senátu